



从新冠肺炎疫情防控看 我国重大公共卫生事件的预防和应对策略

陈家应^{1,2}, 胡丹^{1,2}

1. 南京医科大学医政学院, 2. 健康江苏研究院, 江苏 南京 211166

摘要:新型冠状病毒肺炎疫情防控工作开展以来,国家在疫情应对过程中总结了很多成功经验,为其他国家和地区开展疫情防控提供了有益参考。同时,也存在很多问题需要在今后的工作中改进和提高。文章从重大突发公共卫生事件有效预防和应对的视角,梳理了疫情防控工作中的有力举措和存在问题,为进一步完善我国重大公共卫生事件应急管理体系建设提供参考文献。

关键词:新型冠状病毒肺炎;疫情;公共卫生事件;预防

中图分类号:D922.16

文献标志码:A

文章编号:1671-0479(2020)02-101-005

doi:10.7655/NYDXBSS20200201

自2019年12月31日湖北省武汉市首次通报新型冠状病毒肺炎(以下简称新冠肺炎)病例以来,新冠肺炎疫情快速在武汉暴发流行,并影响到全国其他地区,构成了重大突发公共卫生事件。2020年1月23日武汉市实行封城措施,启动重大突发公共卫生事件一级响应,全国进入群防群治的应急状态。1月31日,新冠肺炎疫情被WHO宣布为国际关注的突发公共卫生事件(PHEIC)^[1]。中共中央、国务院对疫情高度重视,成立了中央应对新冠肺炎疫情工作领导小组,建立了国务院应对新冠肺炎疫情联防联控机制,统筹协调全国各级、各部门开展新冠肺炎疫情防控工作。从目前情况看,全国的新冠肺炎疫情影响控制形势积极向好,各项措施取得了明显成效。这一成绩的取得也得到了WHO的高度认可,在2月24日世卫组织—中国新型冠状病毒肺炎联合专家考察组举行的新闻发布会上,WHO专家布鲁斯·艾尔沃德(Bruce Aylward)表示,“正是由于中国采用了全政府、全社会这一经典传统、看似又老派的方法,避免了少则万余、多则数十万病例的出现,这是了不起的成就。”

随着全国各地新发病例的大幅度减少,近日各地先后将疫情的应急响应级别由一级下调到了二级、三级,复工、复产工作也在有序开展。从疫情发生到暴发流行,直到现在我国疫情得到初步控制,

从重大突发公共卫生事件有效预防和应对的视角看,存在很多问题值得思考,需要在今后的工作中改进和提高。

一、新冠肺炎疫情防控的有力举措

自疫情暴发以来,政府和民众都给予了极大的重视,这是我国疫情蔓延得到有效控制、疾病流行形势持续向好的重要保证,也在完善国家治理体系和提升治理能力方面,初步形成了具有中国特色的重大公共卫生事件应对策略。

(一)政策方案和技术指南的完善使防控工作“有章可循”

完善的应急预案和相关政策法规的出台为应急处置工作开展提供依据和制度保障。纵观我国突发应急处置政策和应急预案,都经历了从无到有的阶段,正逐步趋向于“横向到边、纵向到底”^[2]。2003年5月国务院颁布的《突发公共卫生事件应急条例》明确规定:“国务院卫生行政主管部门制定全国突发事件应急预案,省、自治区、直辖市人民政府应根据全国突发事件预案,结合本地实际情况,制定各行政区域突发事件应急预案,并对突发事件应急预案的主要内容做说明。”新冠肺炎发生以来,我国连续推出一系列政策方案和技术指南,如《新型冠状病毒肺炎诊疗方案(试行)》第一至七版、《医

收稿日期:2020-03-16

作者简介:陈家应(1962—),男,安徽舒城人,教授,博士生导师,研究方向为卫生政策与卫生服务。

疗机构内新型冠状病毒感染预防与控制技术指南(第一版)》、《新型冠状病毒实验室生物安全指南(第二版)》,制定统一的防控、预防、诊疗与研究指南,为各地应急处置工作的顺利开展提供了可靠的制度保障和工作规范。

(二)完善社会保障和救助政策以实现应治尽治

重大公共卫生事件的预防和应对不仅需要完善的医疗救治体系,还需要完善的社会保障和救助机制,减轻患者的就医费用负担和顾虑,保证患者能够得到及时治疗,应治尽治^[3]。财政部、国家卫健委联合发布的《关于新型冠状病毒感染肺炎防控经费有关保障政策的通知》(以下简称《通知》)提出,将积极落实疫情防控经费保障政策,支持各地坚决遏制疫情蔓延势头。全国医保体系按照“两个确保”做好新冠肺炎的救治保障工作,确保患者不因费用问题得不到及时救治,确保定点医疗机构不因医保总额预算管理规定影响救治,对确诊为新冠肺炎的患者采取特殊报销政策。主要举措包括:①将《诊疗方案》覆盖的药品和医疗服务项目全部临时纳入医保基金支付范围;②保证及时支付患者费用,特别是发挥医疗救助资金的兜底保障作用,打消患者就医顾虑;③预付资金给集中收治的医院,减轻医院垫付压力。《通知》规定,对于新冠肺炎确诊患者发生的医疗费用,在基本医保、大病保险、医疗救助等按规定支付后,个人负担部分由中央和地方财政给予补助。通过医保和财政兜底彻底解决患者就医负担和顾虑,保证患者得到及时治疗,对重大公共卫生事件的控制起到很大的推动作用。

(三)社会弱势群体和重点人群的健康照护需求得到及时关注

我国已进入老龄化社会,急慢性病患者、独居老年人、残疾人、心理疾病患者和多病共存患者等人群数量巨大,这些人群为维持生存需要经常性的紧急医疗、交通、照护等服务,也是本次疫情中容易感染的高危人群。由于在防疫过程中,已将社会资源、医疗资源、社会关注度大部分倾注到“防疫”这一紧急事态上,可能造成上述社会弱势群体最基本的医疗、看护、交通等需求被忽视,影响其正常生活。为此,国家卫健委办公厅及时发布了《关于加强疫情期间医疗服务管理 满足群众基本就医需求的通知》,从五个方面对疫情期间各地的医疗服务管理提出了具体的要求,在科学防控的基础上维护合理医疗服务秩序,满足不同类型患者的就医需求,引导患者合理就医,减少交叉感染。此外,还发布了疫情期间老年人、严重精神障碍患者、孕产妇和儿童等人群的就医和治疗管理指南,对易感人群进行科学管理和指导,使用远程医疗、线上医疗咨询等多重手段及时关注并解决公众的医疗需求,减

少疫情的传播。

(四)利用大数据精准投放和获取重大疫情防控信息

在武汉“封城”之前,已有500多万武汉居住或停留人员离开武汉,成为潜在的病毒传播者。基于现有的人口流动大数据和有限疫情实时资料的分析表明,迁移人群数量与发病数呈显著相关,而如何实施有效的空间防控措施成为当前疫情防控的重点之一^[4]。大数据技术为防控工作提供了很多有价值的分析,如疫情防控与预警,提高了疫情筛查和监测效率。通过机票、车票信息搜寻,机场、火车、高速公路、地铁体温检测等筛选疑似病例并进行隔离,对控制传染源有重要作用。借助三大通讯运营商对区域内手机的漫游情况进行分析,筛查出近期到过疫情防控重点地区及其外围地区的居民,为疫情防控的精准施策提供信息支持。国务院办公厅电子政务办公室等开发的“密切接触者测量仪”和联通公司发布的“疫情防控行程查询助手”等工具,提供了居住小区尺度的微观疫情时间、空间信息(如各个城市的疫情场所地图),利用不同时空精度的流动或轨迹大数据为公众提供较为精准的防控信息。实时分析区域间人口流动,特别是主要疫区的人口迁移,精准恢复病例历史活动的时空轨迹,确定潜在感染区和感染人,推进疫情扩散的精准空间管制。

二、应对重大公共卫生事件存在的问题

(一)缺乏重大公共卫生事件的防范机制

重大公共卫生风险是关系到全人群健康的重大问题。一旦发生重大公共卫生事件,所影响的人群通常都是广泛的、大规模的,而很多公共卫生风险是存在于多个领域、多个方面的。无论如何有效的应对措施,都将不可避免地造成重大损失。但目前我国在重大公共卫生事件防范机制方面,缺乏有效的措施,尚未形成以健康为中心的多部门协同机制。如这次新冠肺炎疫情涉及到的人群发现与管控,均出现了不同程度的疏漏。疫情发生后尽管全国应对有力,仍然造成了严重的经济与社会损失。因此,公共卫生风险防范,需要多部门参与,并针对风险发生的根源进行综合治理,而目前我国尚未建立起良好的部门协同机制。

(二)现有应急体系处理突发公共卫生事件能力不足

成熟的突发公共卫生事件应急处置体系对最大限度降低人员伤亡和经济损失、有效维护社会稳定具有重大意义。本次疫情防控过程中暴露出我国一个省、一座城配套的医疗条件、可供调控的社会资源以及地方政府的应急指挥能力,都难以应对

此类特别重大疫情的严峻挑战和复杂局面。早在2011年,我国与美国疾控中心相关专家在总结2003年SARS以来中国防控新发传染病能力建设取得的成绩的同时,更提出了中国在新发传染病监测和应对能力上的显著差距^[5]。这些差距却未得到更多重视和及时改进,成为了潜在的危机。

(三)重大公共卫生事件的信息公开机制需要完善

在面对可能威胁人民群众生命安全和身体健康的重大传染病时,政府应积极听取专家的防治意见,并及时向公众报告真实的信息,在防止造成公众恐慌的同时,提高公众的警觉和自我防护意识。国家卫生部门和疾病防疫部门应该在“内部知情期”就制订科学合理的防控预案。从实际情况来看,这次疫情防控早期未向公众及时报告,预案也是缺失的^[6]。试想,如果在12月31日武汉报告新冠肺炎病例时就高度重视,并采取综合防控措施,而不是对最早发现并报告感染病例的医生采取训诫,至少不会发生如此严重影响全国的重大疫情。

(四)公众安全危机意识不足和防治健康素养低增加了治理难度

目前,我国针对公民的危机教育仍停留在“形式化”阶段,公众对于重大公共卫生事件的反应性差、认知度低,给包括疫情防控在内的重大公共卫生事件预防和应对带来了一系列困难^[7]。调查发现,仍有较大比例居民的防治健康素养水平较低^[8],健康素养水平薄弱群体的知识盲点和短板会导致他们实施错误的防治措施,从而增加全社会疫情防控的负担。基层一线特别是农村地区存在面积广、信息传播不畅、人们传统观念强和公共安全意识相对较弱的问题,是公共卫生风险防控最重要也是最薄弱的环节。虽然农村居民文化水平普遍有所提高,但仍存在公共卫生健康素养不高,风险识别和防范能力不足,容易受到谣言的欺骗。本次疫情发生初期,政府及相关专业机构通过大众媒体及时将事件发生的原因、经过、危害及健康教育的预防措施等信息,告知社会大众,以减轻或减少其危害,取得了较好的效果。因此,增强民众的安全危机意识将是今后重大公共卫生事件预防和治理的“重中之重”。

(五)基层卫生服务能力薄弱影响了公共卫生风险因素的发现和治理

纵观所有重大公共卫生事件,都不是真正无征兆爆发的,多数都是由于我们忽视或者没有及时针对风险开展源头防范所致。基层卫生服务机构是公共卫生事件应急系统中的重要环节,是事件监测和预警的前沿哨点,承担着公共卫生和传染病防控的“第一道防线”的重任,是确保咨询、确诊和医护可及性的关键因素。在公共卫生事件应对过程中,

基层卫生机构如果能够及时识别危险因素或突发公共卫生事件的先兆,及时上报后在上级卫生行政部门的指导下进行干预,将会对后续事件影响或破坏力的控制起到重要作用^[9-10]。但目前,我国基层卫生服务机构尤其是农村地区,在公共卫生事件应对上仍存在一些短板。首先,基层卫生人员工作条件差、薪酬水平低,影响了队伍的稳定和发展;其次,基层卫生人员数量不足、专业能力较低,难以满足突发公共卫生事件应急处置的需要,无法承担起公共卫生事件第一响应者的角色。这些问题的存在影响了公共卫生风险因素的早发现和早治理,在很大程度上制约了重大公共卫生事件的预防和应对。

三、重大公共卫生事件治理的策略建议

(一)重大公共卫生事件需要开展风险防范和治理

从重大公共卫生事件应对的视角看,最有效的应对就是预防和消除事件发生的风险。开展风险治理,降低甚至消除重大公共卫生事件发生的可能性,是我国“预防为主”的卫生与健康工作方针的精髓。全社会都应高度重视重大公共卫生事件的风险防范,并制定有效的风险发现与控制措施,将事件发生的风险消除在萌芽阶段,使突发公共卫生事件应急机制“无急可应”,这才是最有效的重大公共卫生事件治理策略。要实现这一目标,首先,各级政府要组织专家,对本地的各类公共卫生风险进行梳理,筛选出可能导致重大公共卫生事件的风险因素,并进行风险等级排序;其次,要针对高风险因素,制定监测和控制措施,以及防范和应对策略;最后,要明确各类风险因素监测与处置的责任部门和责任人,落实监测和处置责任。

(二)建立常态化的重大公共卫生事件协同应对机制

卫生部门是公共卫生事件的重要责任部门,但很多公共卫生事件的治理都需要多个部门的联合行动。本次新冠肺炎疫情应对中,我国成立了中央疫情防控领导小组和国务院疫情联防联控机制,以保证各相关部门在疫情防控中的协调与配合,是本次疫情防控工作已取得明显效果的关键。今后需将联防联控机制常态化,强化各级疾控中心在国家医疗卫生事业中的地位,加强疾控机构与医疗机构之间的无缝对接与协同配合。各级党委政府应该建立突发公共卫生事件协同应对机制,既要明确各部门的责任、协同配合的机制,更要明确突发事件应对的领导与协调部门。我国从中央到地方均已成立了应急管理部门,应该赋予应急管理部门对包括重大公共卫生事件在内的各类突发公共事件以更大的协调指挥责任,各地建立以应急管理部门牵

头的协同机制,作为管理和协调机构,对各类突发事件的应对进行指挥和协调^[11]。针对公共卫生风险因素的监测、预警和治理,使这一协同机制贯穿于日常工作的全过程,真正实现“平战结合”,预防有效,应对有力。

(三)社区卫生机构是防范和应对重大公共卫生事件的重要屏障

城乡基层卫生机构在疫情防控中承担着非常重要的作用,大多数居民因长期形成的就近就医习惯,会在出现健康问题优先寻求基层医务人员的帮助。同时,基层医务人员由于和居民的空间距离短,也通常是最早、最容易发现居民中疾病流行情况的专业人员。因此,城乡基层卫生机构在疫情防控和其他重大公共事件所致的健康问题处置中,常常充当着居民健康“第一接触点”的角色,城乡基层卫生队伍的能力,将直接影响到患者的发现与管理,进而影响到疾病流行的控制。而我国当前的卫生资源配置,普遍存在优质医疗资源向大医院、大城市过度集中的问题,基层卫生服务能力严重不足^[12]。可通过提高基层卫生人员薪酬待遇、改善基层卫生工作条件、提高基层卫生人员社会地位等措施,提高基层卫生岗位的吸引力,吸引更多的高素质医疗卫生人才到基层卫生机构工作,提升基层卫生服务能力,筑牢重大公共卫生事件的基层防线。

(四)公众健康素养是防范和治理重大公共卫生事件的重要保证

本次疫情防控过程中,各地均有关于广大民众参与疫情防控的报道。有高度重视、积极支持、主动参与服务、管控自我行为等助力疫情防控的积极行为,也有各种因隐瞒症状、忽视接触史、不重视自我防护、躲避隔离观察等行为所导致的感染、疾病传播的情况发生。从这些报道可以看出,民众的公共卫生风险意识对重大公共卫生事件的发生和控制具有非常重要的作用。提高公众健康行为、公共卫生风险意识等健康素养,将有助于重大公共卫生风险的社会监督、风险因素的及时发现和突发事件的有效防控。

因此,针对重大公共卫生风险防范,不仅要从政策、机制、措施和卫生队伍建设等方面加大力度,提高政府和社会的参与和协同,更要加大对公众的公共卫生知识宣传,提高民众的健康素养,从而引导广大群众主动发现、报告公共卫生风险因素,主动遵守、执行突发事件应急管理措施^[13]。可以采用简单直观的宣传图片或手册,帮助低文化程度人群有效获取相关知识,进而减少疾病传播风险。同时,需要对疾病相关危险因素和防控方法进行更全面和细致的解读和介绍。如果广大民众都具备了

公共卫生健康素养,关注健康风险因素,自觉管控自我的健康行为,主动防止感染和传播,将可以预见,各种新发传染病的流行风险将大大下降,各类突发公共卫生事件发生的概率亦将明显降低,才能真正实现重大公共卫生风险的源头治理,也将有力推进我国“共建共享、全民健康”的卫生健康事业的发展。

如今,包括国际组织在内的各方面专家,都对我国政府果断采取的武汉封城、湖北全省控制人员流动等切断传播途径的措施,给予了高度评价。但值得反思的是,这样的终极措施能否避免?本文分析认为,如果切实加大重大疫情等公共卫生事件的源头治理力度,开展针对风险因素的预防,建立全社会、政府各部门的联防联控协同机制,这些局面出现的机会是可以大大降低甚至避免的。

参考文献

- [1] WHO. Novel coronavirus-China[EB/OL].(2020-01-12)[2020-02-19]. <https://www.who.int/csr/don/12-january-2020-novel-coronavirus-china/en/>
- [2] 孙梅,吴丹,施建华,等.我国突发公共卫生事件应急处置政策变迁:2003—2013年[J].中国卫生政策研究,2014,7(7):24-29
- [3] 王雷,黄凤明,穆冬冬.新型冠状病毒肺炎疫情影响下医疗保障危机管理实践研究[J].南京医科大学学报(社会科学版),2020,20(1):10-13
- [4] 周成虎,裴韬,杜云艳,等.新冠肺炎疫情大数据分析 with 区域防控政策建议[J].中国科学院院刊,2020,35(2):200-203
- [5] FENG Z, LI W, VARMA J K. Gaps remain in China's ability to detect emerging infectious diseases despite advances since the onset of SARS and avian flu[J]. Health Aff (Millwood),2011,30(1):127-135
- [6] 丁蕾,蔡伟,丁健青,等.新型冠状病毒感染疫情下的思考[J].中国科学(生命科学),2020(50):247-257
- [7] 王倩,南京辉,周志男,等.突发公共卫生事件中的健康教育及健康传播探讨[J].医学与社会,2015,28(8):86-88
- [8] 郑建盛,张彦丰,许莹,等.社区居民新型冠状病毒肺炎防治健康素养与健康教育需求调查[J].中国公共卫生,2020,36(2):160-165
- [9] 叶磊,陈忠兰,刘敏,等.社区突发公共卫生事件应急建设研究进展[J].重庆医学,2014,10(30):413-415
- [10] 王丽芝,陈熔宁,郭庆吉,等.社区卫生服务机构突发公共卫生事件医疗应急能力现状研究[J].中国全科医学,2015,18(19):2257-2260
- [11] 李志慧,李芊璘,王子晨,等.基于“One Health”理念的新型新型冠状病毒肺炎防控策略[J].暨南大学学报(自然

- 科学与医学版),2020,41(2):1-7
- [12] 孙葵,尹文强,黄冬梅,等. 分级诊疗制度下乡镇卫生院医疗服务承载力分析[J]. 中国卫生经济,2018,37(4):57-60
- [13] 罗琳,曾晓进,廖欣,等. 新冠肺炎疫情期公众疾病认知、应对方式及锻炼行为调查[J]. 中国公共卫生,2020,36(2):156-159
- (本文责任编辑:接雅俐)

Prevention and coping strategies of public health emergencies in China at the perspective of COVID-19 control

CHEN Jiaying^{1,2}, HU Dan^{1,2}

1. School of Health Policy and Management, 2. Institute of Healthy Jiangsu Development, Nanjing Medical University, Nanjing 211166, China

Abstract: We have got a lot of successful experiences from the prevention and control of the novel coronavirus pneumonia (COVID-19), which proposed useful reference for other countries and regions. In addition, it is worth to consider and explore the problems exposed in practice. This paper sorts out the effective measures and problems in the epidemic prevention and control, aiming to further improve the public health emergencies disposal system in China.

Key words: COVID-19; epidemic situation; public health emergencies; prevention